



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

602 2023 52

Arrêt du 16 septembre 2024

II^e Cour administrative

Composition

Président : Johannes Frölicher
Juges : Anne-Sophie Peyraud, Vanessa Thalmann
Greffière : Magalie Bapst

Parties

A._____ et B._____, **recourants**, représentés par Me Anne-Sophie Brady, avocate

contre

**DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, DES
INFRASTRUCTURES, DE LA MOBILITÉ ET DE
L'ENVIRONNEMENT**, autorité intimée,

COMMUNE DE C._____, autorité intimée, représentée par Me Thierry Gachet, avocat

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Permis de construire en zone agricole – Pergola

Recours du 16 mai 2023 contre la décision communale du 4 avril 2023 et la décision de la DIME du 29 mars 2023

considérant en fait

A. A. _____ et B. _____, agriculteurs, ont déposé une demande de permis de construire pour la pose d'un abri (pergola) en remplacement du store de terrasse défectueux sur l'art. ddd du Registre foncier (RF) de la Commune de C. _____ (secteur E. _____), situé en zone agricole selon le plan d'affectation des zones (PAZ), sur lequel est érigée notamment leur habitation.

B. La demande de permis de construire a été mise à l'enquête publique en 2022.

Le projet n'a pas suscité d'oppositions.

Le 23 décembre 2022, Grangeneuve, Section Agriculture, a préavisé défavorablement le projet.

Le 17 janvier 2023, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a informé les requérants de son intention de préavisé défavorablement le projet.

Les requérants se sont déterminés le 16 février 2023.

C. Par décision du 29 mars 2023, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) a refusé de délivrer l'autorisation spéciale.

Par décision du 4 avril 2023, la commune a refusé le permis de construire.

D. Par mémoire du 16 mai 2023, A. _____ et B. _____ recourent auprès du Tribunal cantonal contre la décision communale et la décision de la DIME, concluant - sous suite de frais et dépens - principalement, à la délivrance de l'autorisation spéciale et à l'octroi du permis de construire requis et, subsidiairement, au renvoi de la cause aux autorités intimées pour nouvelles décisions. Ils requièrent en outre la suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur leurs requêtes de reconsidération de la décision communale et de la décision de la DIME.

A l'appui de leurs conclusions, ils font valoir pour l'essentiel que leur droit d'être entendus a été violé, estimant que les décisions rendues par les autorités intimées ne sont pas motivées. De plus, ils reprochent à la DIME de ne s'être fondée que sur le préavis de Grangeneuve, Section Agriculture, pour rendre sa décision, préavis qui ne contient par ailleurs aucun motif, commettant ainsi un abus et un excès (négatif) de son pouvoir d'appréciation. Elle aurait dû en particulier procéder à une analyse du dossier et ne pas se limiter à suivre le préavis susmentionné qui ne constitue pas une décision. Enfin, les recourants soutiennent que leur projet est conforme à la législation et qu'il correspond à ce qui est nécessaire à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles.

Le même jour, les recourants ont déposé une demande de reconsidération de sa décision auprès de la DIME.

E. Dans ses observations du 26 juin 2023, la commune explique que, puisque la DIME a refusé de délivrer l'autorisation spéciale, elle n'avait d'autre choix que de refuser le permis de construire. Cela étant, elle considère que cette décision n'est pas proportionnelle, dans la mesure où l'installation projetée sert à remplacer une installation précédente possédant la même fonctionnalité, à savoir la protection contre le vent. Elle se déclare prête à reconsidérer sa décision si la DIME en fait de même.

Dans ses observations du 5 juillet 2023, la DIME conclut au rejet du recours. Elle soutient que sa décision est motivée et qu'elle n'a pas violé le droit d'être entendus des recourants. De plus, elle relève avoir procédé à sa propre analyse du dossier, sans se fonder uniquement sur le préavis de Grangeneuve, Section Agriculture. Par ailleurs, elle considère que la pergola n'est pas nécessaire à un usage d'habitation qui répond aux normes usuelles et que la comparaison avec des places de stationnement couvertes ne peut pas être faite, en raison du fait que les véhicules constituent souvent l'unique moyen de transport pour les habitants des zones agricoles. En outre, elle constate, sur la base du fascicule de présentation joint à la demande de permis, que des panneaux coulissants en verre ou en bois sont prévus sur les côtés de la pergola, en contradiction avec les affirmations des recourants selon lesquelles les trois côtés resteraient ouverts.

Par décision du même jour, la DIME n'est pas entrée en matière sur la demande de reconsidération déposée par les recourants.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties.

Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par ces dernières à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit

1.

Déposé dans le délai et les formes prescrits par les propriétaires concernés par le refus du permis de construire et de l'autorisation spéciale - l'avance des frais de procédure ayant été par ailleurs versée en temps utile -, le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code cantonal du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), s'agissant de la contestation de l'autorisation spéciale, et de l'art. 141 al. 3 de la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), en ce qui concerne la contestation de la décision communale refusant un permis de construire pour un objet de minime importance situé hors de la zone à bâtir. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

2.

Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

3.

Les recourants font valoir une violation de leur droit d'être entendus, au motif que les autorités intimées n'auraient pas motivé leurs décisions, ainsi qu'un abus et un excès du pouvoir d'appréciation de la DIME qui se serait fondée uniquement sur le préavis de Grangeneuve, Section Agriculture.

3.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (cf. ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1). Selon la jurisprudence, il suffit toutefois que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière que son destinataire puisse se rendre compte de sa portée et l'attaquer en connaissance de cause, étant précisé encore que la motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à la motivation de la décision est respecté, même si celle-ci est erronée (cf. arrêt TF 2C_41/2020 du 24 juin 2020 consid. 5.1.1; GRISEL, Traité de droit administratif suisse, 1984, p. 387).

3.2. Bien qu'il soit de nature formelle, la jurisprudence admet qu'une violation du droit d'être entendu en instance inférieure puisse être réparée lorsque l'administré a eu la faculté de se faire entendre en procédure de recours par une autorité disposant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.4; 134 I 331 consid. 3.1; 133 I 201 consid. 2.2 et 130 II 530 consid. 7.3). Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu (cf. ATF 126 I 68 consid. 2). Même si la violation du droit d'être entendu est grave, une réparation est également envisageable si le renvoi à l'autorité inférieure constituerait une vaine formalité. L'allongement inutile de la procédure qui en découlerait est en effet incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.3.2; arrêts TF 5A_897/2015 du 1^{er} février 2016 consid. 3.2.1 et 5A_126/2018 du 14 septembre 2018 consid. 5). Sur ce dernier point, la jurisprudence précise que le droit d'être entendu n'est pas une fin en soi; il constitue un moyen d'éviter qu'une procédure judiciaire ne débouche sur un jugement vicié en raison de la violation du droit des parties de participer à la procédure, notamment à l'administration des preuves. Lorsqu'on ne voit pas quelle influence la violation du droit d'être entendu a pu avoir sur la procédure, il n'y a pas lieu d'annuler la décision attaquée, sous peine de prolonger inutilement la procédure (cf. arrêts TF 2P.20/2005 du 13 avril 2005 consid. 3.2; 6B_734/2016 du 18 juillet 2017 consid. 1.1 non publié *in* ATF 143 IV 308; 2C_759/2017 du 16 mai 2018 consid. 3.4).

3.3. En l'espèce, quoi qu'en disent les recourants, la motivation de la décision de la DIME est claire et suffisante. Les recourants ont parfaitement et sans ambiguïté été en mesure de saisir son contenu et de la contester devant le Tribunal cantonal, ainsi qu'en attestent le résumé qu'ils en font au ch. 12 de leur mémoire de recours et les griefs soulevés. Quant à la décision communale, si celle-ci ne contient certes pas de motivation, elle se fonde sur le refus d'autorisation de la DIME. Or, il faut rappeler que, pour des constructions hors de la zone à bâtir, c'est bien la DIME qui examine les questions essentielles de conformité à la zone et qui décide ou non de l'octroi d'une autorisation spéciale. La commune a ainsi une marge de manœuvre très réduite et son intervention se limite souvent à une simple formalité. Elle peut dès lors se contenter d'un renvoi à l'autorisation spéciale (cf. arrêt TC FR 602 2014 148 du 19 août 2015 consid. 2b; RFJ 1994 p. 154 s.).

Soulignons en particulier que la DIME ne se fonde pas uniquement sur le préavis de Grangeneuve, Section Agriculture, pour rendre sa décision, contrairement à ce que prétendent les recourants, mais elle a examiné elle-même les conditions prévues pour accorder ou non une dérogation au sens des art. 24 ss de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Au surplus, elle relève que le refus d'autoriser la construction de pergolas en zone agricole relève de sa pratique.

3.4. Quoi qu'il en soit, dans la mesure où le recours doit être admis pour un autre motif et la cause renvoyée aux autorités intimées pour nouvelles décisions, la question de la violation de leur droit

d'être entendus et de l'abus et de l'excès du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée peut être laissée ouverte.

4.

Il sied en effet d'examiner si c'est à juste titre que la DIME a refusé de délivrer l'autorisation spéciale.

4.1. Selon l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'art. 25 al. 2 LAT dispose que, pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée.

Selon l'art. 16a al. 1 LAT, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. L'art. 34 al. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) précise que sont conformes à l'affectation de la zone les constructions qui servent au logement indispensable à l'entreprise agricole, y compris le logement destiné à la génération qui prend sa retraite. La nécessité s'apprécie en fonction de critères objectifs. Elle dépend notamment de la surface cultivée, du genre de cultures et de production (dépendante ou indépendante du sol), ainsi que de la structure, de la taille et des besoins de l'exploitation (arrêts TF 1C_170/2019 du 9 avril 2020 consid. 3.1; 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 4.1; 1C_58/2017 du 18 octobre 2018 consid. 5.3.1; 1C_27/2008 du 25 juin 2008 consid. 2.3). L'appréciation doit se faire à l'aune des buts et principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT (arrêts TF 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 4.1; 1C_107/2011 du 5 septembre 2011 consid. 4.1). Le droit d'habiter en dehors des zones à bâtir est réservé à un cercle restreint de personnes. Parmi celles-ci figurent le chef de l'entreprise et les employés qui travaillent dans l'exploitation, leur famille ainsi que la génération qui prend sa retraite après avoir passé toute sa vie dans l'exploitation. Il convient toutefois d'examiner dans chaque cas, d'après des critères objectifs et dans une perspective globale, s'il est nécessaire à l'exploitation que les personnes concernées habitent hors de la zone à bâtir. Ne peuvent être pris en considération ni les idées ou désirs subjectifs, ni des critères d'opportunité ou de convenance personnelle (cf. ATF 136 II 214 consid. 2.1; 129 II 63 consid. 3.1; arrêt TF 1C_401/2018 du 24 septembre 2019 consid. 2.1).

En matière d'habitations en zone agricole, le Tribunal fédéral a notamment jugé qu'une terrasse couverte attenante à un couvert à voitures ne faisait pas partie des besoins indispensables au sens de l'art. 34 al. 3 OAT, dans la mesure où il existait déjà différents espaces extérieurs couverts (avant-toits, passages), qui offraient une protection contre les intempéries (arrêt TF 1C_238/2021 du 27 avril 2022 consid. 10.6 et la référence citée). Il a également jugé qu'un jardin qui va avec l'appartement du chef d'exploitation, s'il peut être autorisé, ne doit pas être surdimensionné (arrêt TF 1C_439/2018 du 13 mars 2020 consid. 4.2 s.).

4.2. La DIME et la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) ont établi la directive du 20 décembre 2022 relative aux habitations agricoles et bâtiments ruraux hors zone à bâtir (la directive) qui vise à fixer des critères de mise en œuvre uniformes dans le cadre de l'évaluation des projets d'habitations agricoles hors de la zone à bâtir et à assurer l'égalité de l'appréciation de la notion de nécessité des art. 16a LAT et 34 OAT. Une construction est ainsi jugée nécessaire au sens de l'art. 34 al. 4 let. a OAT si le bâtiment agricole se situe à plus de 500 m de la zone à bâtir. S'agissant des constructions annexes à l'habitation agricole, la directive contient une liste non exhaustive des constructions qui peuvent être autorisées. Elle tolère, en tant que petite construction, pour autant qu'elle soit attenante au bâtiment principal, par exemple une cabane de

jardin ou un réduit mais qui ne peut servir qu'au rangement de l'outillage, respectivement de matériel, et ne peut dépasser une surface de 6 m².

4.3. En l'espèce, il n'est pas contesté que les recourants sont agriculteurs et qu'ils bénéficient du droit d'habiter en zone agricole. Il est dès lors admis que leur logement est indispensable à leur exploitation agricole.

4.3.1. Ainsi, dès lors que le caractère indispensable de son logement a été retenu, l'agriculteur qui est autorisé à habiter dans la zone agricole dispose d'une certaine liberté pour aménager sa construction, dans les limites toutefois des surfaces constructibles admissibles et pour autant qu'elle réponde aux normes *usuelles* en matière d'habitation. C'est notamment ce critère de conformité à ce qui est *usuel* qui est déterminant pour juger de la constructibilité d'un projet donné. Or, le droit de disposer d'une place couverte protégeant contre les intempéries, ainsi que l'a implicitement admis le Tribunal fédéral (cf. arrêt TF 1C_238/2021 du 27 avril 2022 consid. 10.6), sous la forme par exemple d'une pergola, n'est en soi pas un luxe, mais répond aux normes *usuelles* en matière d'habitation, dans la mesure où une telle construction consiste en une installation largement répandue.

4.3.2. Cela étant, il reste à vérifier, en fonction de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, si une place couverte, respectivement une pergola, peut être autorisée dans le cas concret sur la base de certains critères, à savoir notamment s'il n'existe pas déjà différents espaces extérieurs couverts protégeant contre les intempéries (cf. arrêt TF 1C_238/2021 du 27 avril 2022 précité), si la construction envisagée n'est pas surdimensionnée (cf. arrêt TF 1C_439/2018 du 13 mars 2020 précité) et si elle s'intègre dans l'architecture rurale du lieu.

Or, dans sa directive relative aux habitations agricoles et bâtiments ruraux hors zone à bâtir, la DIME n'a toutefois posé aucun critère de la sorte, permettant de déterminer si la construction de places couvertes ou de pergolas peut être autorisée au sens des art. 16a LAT et 34 OAT. A cet égard, la Cour relève d'ailleurs que la directive précitée a, contre toute attente, un contenu semblable à la directive du 2 juillet 2018 / 28 février 2023 sur les transformations partielles de bâtiments sis hors de la zone à bâtir et devenus non conformes à l'affectation de la zone (art. 24c LAT). Toutefois, l'octroi d'une autorisation sur la base de l'art. 16a LAT ne peut pas s'examiner selon les mêmes critères que ceux prévalant pour l'octroi d'une dérogation au sens de l'art. 24c LAT, régime par nature exceptionnel, dont l'appréciation globale des circonstances se doit d'être plus rigoureux. En particulier, cette dernière disposition impose une condition supplémentaire, à savoir que les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage.

Eu égard à ce qui précède, la DIME ne peut pas simplement interdire les places couvertes, respectivement les pergolas, mais se doit d'examiner les circonstances de manière globale ("*Gesamtbetrachtung*", cf. arrêt TF 1C_439/2018 du 13 mars 2020 consid. 4.2) pour déterminer si une construction peut être autorisée, notamment en fonction de sa dimension et de son intégration dans l'architecture rurale.

4.3.3. Dans la mesure où non seulement la directive n'en dit rien mais que la DIME n'a pas non plus procédé à un quelconque examen des circonstances prévalant dans le cas d'espèce et que le dossier ne permet pas de juger ce qu'il en est, la Cour de céans ne peut pas trancher le présent recours. Partant, le recours doit être admis et la cause renvoyée aux autorités intimées pour

instruction complémentaire dans le sens des considérants et nouvelles décisions. Cas échéant, il incombera à la DIME de préciser sa directive pour les bâtiments d'habitations agricoles et de prévoir certains critères en fonction des éléments jurisprudentiels exposés ci-dessus (cf. consid. 4.3.2), à l'instar de ce qu'a fait le canton d'Argovie (notice de novembre 2023 du Département des constructions, des transports et de l'environnement du canton d'Argovie relative aux bâtiments d'habitations agricoles, cf. <https://www.ag.ch/media/kanton-aargau/bvu/bauen/baubewilligungen/bewilligungsablauf/bauen-ausserhalb-der-bauzone/merkblatt-landwirtschaftliches-wohnen.pdf>, consulté le 28 août 2024).

5.

Sur le vu de tout ce qui précède, la décision de la DIME du 29 mars 2023 doit dès lors être annulée.

Par conséquent, la décision communale du 4 avril 2023, qui se fonde elle-même sur la décision de la DIME, doit également être annulée.

La demande de suspension de la procédure est devenue sans objet, dans la mesure où, par décision du 5 juillet 2023, la DIME n'est pas entrée en matière sur la demande de reconsidération déposée par les recourants.

Il s'ensuit l'admission du recours, la cause étant renvoyée aux autorités intimées pour instruction complémentaire au sens des considérants et nouvelles décisions.

6.

6.1. Il n'est pas perçu de frais de justice, les autorités intimées en étant exonérées (cf. art. 133 CPJA). L'avance de frais versée par les recourants leur est restituée.

6.2. Les recourants, obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'une avocate pour défendre leurs intérêts, ont droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 du tarif cantonal du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12), les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Quant aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 du tarif). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 du tarif).

En l'occurrence, sur la base de la liste de frais produite par la mandataire des recourants le 2 septembre 2024, comptabilisant 16 heures et 50 minutes, les honoraires sont fixés, comme demandé, à CHF 4'208.35. Les recourants ont ainsi droit à une indemnité de CHF 4'534.20 (honoraires de CHF 4'208.35 plus les débours par CHF 1.60, la TVA à 7.7% [sur CHF 4'180.75] par CHF 321.90 et la TVA à 8.1% [sur CHF 29.15] par CHF 2.35), laquelle est mise à la charge de l'Etat de Fribourg (art. 137, 140 et 141 CPJA).

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

I. Le recours est admis.

Partant, la décision de la DIME du 29 mars 2023 et la décision communale du 4 avril 2023 sont annulées. La cause est renvoyée à la DIME, pour instruction complémentaire dans le sens des considérants, et à la commune, pour nouvelles décisions.

II. Il n'est pas perçu de frais de procédure.

III. L'avance de frais de CHF 1'500.- versée par les recourants leur est restituée.

IV. Un montant de CHF 4'534.20 (dont CHF 324.25 au titre de la TVA) est alloué aux recourants à titre d'indemnité de partie, à verser à Me Anne-Sophie Brady, à la charge de l'Etat de Fribourg.

V. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 16 septembre 2024/ape/mab

Le Président

La Greffière